Str. Stavropoleos nr. 6, Sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980,
Tel. +40-21-3104641, Fax. +40-21-3104642, Fax. +40-21-8900745,
e-mail: office@cnsc.ro, www.cnsc.ro, http://portal.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE
Nr. 3565./C8/3988
Data: 16.12.2024

Prin contestația nr. 1982/13.11.2024, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 73205/13.11.2024, formulată de către asocierea ....., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr....., având ....., reprezentată convențional de ..... împotriva comunicării rezultatului procedurii nr. 31592/05.11.2024, emisă de către ..... în cadrul procedurii simplificate (anunț de participare nr. .....), organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „Servicii de proiectare (întocmire D.T.A.C., P.T.E., D.T.O.E, verificare PTE+DE), Asistența tehnică din partea proiectantului și Execuție lucrări aferente proiectului CONSTRUIRE PUNTE PIETONALĂ HALTA BREAZA NORDCARTIER PODU CORBULUI ORAȘ BREAZA, JUD. PRAHOVA”, se solicită:

1. admiterea contestației;
2. anularea comunicării privind rezultatul procedurii nr. 31592/05.11.2024, a Hotărârii privind anularea procedurii de atribuire nr. 31589/05.11.2024 (ambele comunicate în data de 06.11.2024), precum și a tuturor actelor care au stat la baza emiterii acestora, precum și a actelor subsecvente;
3. obligarea autorității contractante la reluarea procedurii de atribuire de la etapa verificării admisibilității ofertei depuse de Asocierea .....

Procedura de soluționare în fața Consiliului s-a desfășurat în scris.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de

față, prin care ..... critică decizia autorității contractante de respingere a ofertei sale ca inacceptabilă.

Societatea contestatoare arată că oferta sa a fost declarată inacceptabilă și implicit a fost respinsă, autoritatea contractantă justificând că, după analizarea celor trei răspunsuri la solicitările de clarificări, a constatat că acestea nu pot fi luate în considerare, nefiind concludente.

În data de 16.10.2024, autoritatea contractantă a solicitat prezentarea fundamentării economice a modului de formare a prețului, prin raportare la procesul de producție sau la oferte ferme de la furnizori, pentru anumite elemente/articole de deviz.

S-a solicitat, de asemenea, ca explicațiile să fie însoțite de dovezi concludente, respectiv documente cu prețurile ce pot fi obținute de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru, etc. Contestatoarea susține că a transmis astfel detalierea prețurilor pentru reperele solicitate, analize de preț pentru materialele produse precum și oferte de preț de la furnizori, inclusiv devizele analitice pe prețuri unitare, având rețetele articolelor de deviz explicitate.

Societatea contestatoare precizează că punctul care face obiectul contestației este cel reprezentat de fundamentarea manoperei medii prezentate în cadrul ofertei, răspunsul și explicațiile referitoare la celelalte elemente/ articole de deviz fiind acceptate de autoritatea contractantă. De asemenea, evidențiază încă de la început faptul că propunerea financiară nu prezintă un preț neobișnuit de scăzut nici raportat la valoarea totală estimată, nici prin raportate la elementele propunerii financiare, respectiv la elementul de manoperă medie/oră a cărui valoare, este superioară valorii minime legale, fiind respectată legislația în domeniul muncii.

II. NELEGALITATEA RESPINGERII OFERTEI CONTESTATOAREI ȘI A ANULĂRII PROCEDURII

Contrar celor reținute de autoritatea contractantă, oferta petentei respectă întocmai cerințele documentației de atribuire, aceasta acordând autorității contractante toate informațiile și explicațiile cerute, răspunzând în mod complet și concludent solicitărilor de clarificare.

Referitor la motivele indicate de autoritatea contractantă în cuprinsul adresei de comunicare a rezultatului, contestatoarea consideră că acestea sunt nefondate, reprezintă o aplicare greșită și excesivă a prevederilor legale ce determină o măsură disproporționată din partea autorității contractante. Acestea nu pot conduce în mod legal la respingerea ofertei, comisia de evaluare declarând oferta contestatoarei inacceptabilă cu încălcarea prevederilor legale. De asemenea, este nelegală decizia de anulare a procedurii, prin respingerea ofertei ca inacceptabilă fiind create motive artificiale de anulare a procedurii.

II. 1 CONCLUDENŢA RĂSPUNSURILOR LA SOLICITĂRILE DE CLARIFICĂRI

În ceea ce privește solicitarea de clarificări adresată de autoritatea contractanta nr. 29329/16.10,2024, referitor la valoarea manoperei

medii/oră, contestatoarea a precizat, conform răspunsului formulat sub adresa nr. 1387/21.10.2024, că valoarea de 49,54 lei/oră reprezintă o medie a salariilor, constituită dintr-o parte fixă, respectiv salariul de încadrare și o parte variabilă, constituită din prime. Astfel, prin răspunsul oferit a confirmat că salariul personalului de execuție, la data depunerii ofertei este mai mare decât cel minim pe economie, fapt care trebuie respectat în mod obligatoriu conform prevederilor legislative în vigoare.

În data de 22.10.2024 s-a solicitat o a doua clarificare, prin adresa nr. 30014, prin intermediul căreia autoritatea contractantă a precizat că „în prezent, salariul minim în sectorul construcțiilor este reglementat prin prevederile OUG nr. 93/2023 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată pentru sectoarele construcții, agricol și industrie alimentată, respectiv 27,714 lei/oră." Așadar, însăși autoritatea contractantă atrage atenția asupra respectării prevederilor legale privind salariul minim, obligație pe care .....a arătat nu numai că o respectă, ci oferă salarii mai mari decât cele prevăzute ca fiind minime pe economie.

Mai mult decât atât, oferta pentru execuția contractului nu a avut un „preț neobișnuit de scăzut", așa cum prevede art. 136 alin. (4) din HG 395/2016, conform cărora: *„o ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat atunci când prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv".* Practic, prețul ofertat de către asociere a fost de 2.986.631,87 lei fără TVA, iar valoarea estimată a contractului, conform prevederilor din fișa de date a fost de 2.987.153,45 lei fără TVA. Acest lucru demonstrează că prețul ofertat nu se încadrează în categoria „preț neobișnuit de scăzut" având în vedere că acesta se încadrează în valoarea estimată din documentație, stabilită de autoritatea contractantă în urma unor estimări/ studii. Acest lucru demonstrează că șansele ca acesta să nu fie real/viabil sunt extrem de reduse, iar solicitarea autorității contractante de a transmite această solicitare este excesivă.

La întocmirea propunerii financiare s-a ținut cont și de momentul la care se vor executa lucrările, respectiv în anul 2025, an pentru care ..... a propus o creștere a salariilor cu un procent de aproximativ 5%. Prin urmare valoarea de 49,54 lei/oră s-a stabilit ca medie a salariilor, constituită dintr-o parte fixă, respectiv salariul de încadrare și o parte variabilă reprezentată de prime. Contestatoarea subliniază faptul că partea variabilă (primele) fluctuează/oscilează de la lună la lună, în funcție de planificarea proprie a operatorului economic și de performanțele angajaților.

Așadar, prin răspunsul la solicitarea de clarificări societatea contestatoare a prezentat un exemplu de costuri pentru luna septembrie 2024, al cărui tarif mediu a fost de 47,18 lei/oră. Dacă se aplică procentul de 5% preconizat pentru creșterea salariilor, se ajunge la valoarea de 49,54 iei/oră, ofertată pentru prezenta procedură.

În urma analizării răspunsului nr. 1412/25.10.2024, comisia de evaluare a precizat că nu reiese clar justificarea manoperei medii orare

prezentate, întrucât documentele justificative trebuie să fie aprobate oficial anterior acestei date. Astfel, prin răspunsul nr. 1453/01.11.2024 a revenit cu prezentarea unor extrase Revisal (pentru funcțiile de asfaltator, dulgher, muncitor necalificat, mașinist, zidar) care reprezintă partea fixă a salariului. Totodată, a subliniat încă o dată că salariul angajaților cuprinde și o parte variabilă, iar aceasta este stabilită în funcție de diverși parametrii, cum ar fi productivitatea, disciplina, asiduitatea, performanța etc.

Contestatoarea precizează că operatorii economici au obligația de a respecta salariul minim legal, dar nu li se interzice prin lege acordarea de prime, ținând cont de un prag maxim sau fix. Prin urmare, prin răspunsul oferit autorității contractante a demonstrat clar că tariful orar prezentat în propunerea financiară este justificat, fiind în conformitate cu nivelul salarial efectiv practicat, altfel spus venitul salariaților variază de la lună la lună.

De asemenea, a anexat răspunsului și decizia asociatului unic, prin care se stabilește majorarea recomandată a costurilor salariate, dar menționează faptul că aceasta este strict o recomandare/propunere, care poate varia în funcție de bugetul alocat pentru anul 2025, de fluxul de numerar, de portofoliul de lucrări, etc. Așadar, față de solicitările de clarificări formulate de autoritatea contractantă, în termen legal, a transmis răspunsurile contestatoarei prin care a justificat prețul ofertat și faptul că acesta este real și îndestulător pentru îndeplinirea contractului la parametrii calitativi și cantitativi solicitați, fapt ce poate fi constatat din conținutul răspunsurilor și al actelor anexate acestora.

Concret, astfel cum reiese din răspunsurile petentei, acestea au un caracter concludent prin raportare la solicitările autorității contractante, fiind furnizate toate informațiile solicitate în vederea justificării elementelor de preț prezentate în propunerea financiară. Concluzia autorității contractante, referitoare la răspunsul contestatoarei la articolul ce a făcut obiectul solicitărilor de clarificări în discuție, astfel cum reiese din cuprinsul comunicării privind rezultatul procedurii, este una eronată, autoritatea contractantă reținând, în mod neîntemeiat, că oferta financiară este inacceptabilă în condițiile art. 134. alin. (5) din HG nr.395/2016 răspunsul cu privire la prețul articolului manoperă medie fiind considerat neconcludent.

Contrar celor reținute de autoritatea contractantă, ... învederează Consiliului că răspunsul furnizat este unul complet și concludent prin raportare la solicitările de clarificări formulate de comisia de evaluare.

Valoarea manoperei pe care o practică ofertanții/executanții nu a fost limitată de către autoritatea contractantă prin documentația de atribuire sau caietul de sarcini la valori minime sau maxime pentru ora de manoperă - valoarea pentru ora de manopera este strict apanajul fiecărui operator economic participant la procedură. Ca atare, prețurile pentru ora de manoperă practicate sunt reprezentate de decizia și politica economică a fiecărui operator economic și din punct de vedere legal, autoritatea contractantă nu poate să constrângă operatorii economici ce valoare să

folosească în cadrul procedurilor de atribuire pentru ora de manoperă, atât timp cât este respectată valoarea salariului minim. Răspunsul contestatoarei a fost, în mod nefondat, considerat neconcludent în contextul în care ofertantul a răspuns solicitării de clarificări efectiv adresate explicând prețul articolului, detaliind modul de formare a acestuia și acordând explicații suplimentare. Dreptul de apreciere asupra concludenței răspunsului nu este unul absolut.

Concludența unui răspuns la solicitarea de clarificare se analizează în raport de solicitarea efectiv adresată de către autoritatea contractantă. Astfel, relevante pentru analiza concludentei răspunsurilor sunt tocmai solicitările de clarificare pe care autoritatea contractantă are obligația de a le formula clar, concis și de natură a acorda posibilitatea ofertanților de a justifica în mod complet aspectele sesizate.

Societatea contestatoare consideră că autoritatea contractantă trebuia să verifice dacă răspunsul punctual dat de către ofertant este pe măsura solicitării adresate și, în același timp, în limitele exigențelor de legalitate și temeinicie pentru a fi considerat suficient și credibil.

Evidențiază în cauză faptul că prin raportare la articolul manoperă medie/oră se reține că ar fi cotat în oferta financiară un preț mai mare decât cel apreciat de autoritatea ca fiind necesar articolului, respingerea ofertei sale pentru acest motiv fiind în opoziție cu scopul verificărilor efectuate de comisia de evaluare ce constau în justificarea prețului pentru asigurarea că prețul propus sau componentele acestuia nu sunt neobișnuit de scăzute astfel încât să nu poată asigura îndeplinirea contactului.

Deși ..... este sancționată pentru o pretinsă neconcludență a răspunsurilor la solicitarea de clarificare, autoritatea contractantă nu a identificat care este raționamentul concret raportat la cerințele documentației de atribuire și la explicațiile care au condus la o astfel de concluzie.

Așadar, contestatoarea arată că în mod eronat și nefondat, în urma primirii ultimului răspuns la solicitarea de clarificări, autoritatea contractantă a încărcat în SEAP comunicarea ofertei ca fiind respinsă având nr. 31592/ 05.11.2024. Oferta depusă a fost declarată inacceptabilă potrivit prevederilor art. 134 alin. (5), iar pe cale de consecință respinsă, potrivit prevederilor art. 137 alin. (1) din HG nr. 395/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Conform îndrumării ANAP privind evaluarea propunerilor financiare din punct de vedere al elementelor de preț (cazul contractelor de lucrări) solicitarea pentru fundamentarea prețurilor "permite autorităților/entităților contractante să evite consecințele negative ale acceptării unei oferta care pare extrem de avantajoasă, dar, în practică, nu este viabilă", fapt care nu se aplică în cazul de față având în vedere că valoarea ofertată se încadrează în valoarea estimată de către autoritatea contractantă.

Autoarea contestației arată că la întocmirea ofertei, cât și la răspunsurile furnizate autorității contractante, asocierea a avut în vedere respectarea prevederilor legale, asumându-și pe deplin conținutul lor, venind în susținerea acestora cu documente justificative care

demonstrează evaluatorului că nu se află în nicio situație de risc de neexecutare corespunzătoare a contractului. Prețul ofertat pentru execuția lucrării este ferm, nu mai poate fi modificat/ ajustat, așa cum prevăd și clauzele contractuale (Art. 23 Ajustarea prețului contractului), operatorul economic asumându-și întreaga răspundere pentru prețul ofertat, inclusiv pentru cheltuielile estimate în vederea derulării contractului. Așadar, procedura de față fiind de o complexitate mai mare, implică personal calificat și o atenție sporită din partea operatorului economic, iar acesta a estimat un cost al manoperei care să fie în corelare cu executarea propriu zisă a contractului și cu eventualele dificultăți pe care le-ar putea întâmpina în timpul execuției. Prin urmare, conform justificărilor oferite, contestatoarea a demonstrat că manopera ofertată se încadrează în valorile reale ale pieței, protejând astfel autoritatea contractantă de orice risc sau de o executare necorespunzătoare a contractului.

..... consideră că declararea ofertei ca fiind inacceptabilă este făcută în mod eronat, deoarece asocierea a procedat întocmai, respectând cerințele documentației de atribuire a întregii oferte, cu precădere a propunerii sale financiare.

II.2 Depășirea atribuțiilor autorității privind evaluarea ofertelor și încălcarea principiului proporționalității

Potrivit atribuțiilor ce revin comisiei de evaluare conform prevederilor art. 127 alin. (1) lit. h) din HG nr. 395/2016, autoritatea contractantă trebuia să procedeze la evaluarea propunerii financiare sub aspectul:

i. corelării cu propunerea tehnică prezentată;

ii. identificării și remedierii erorilor aritmetice și corectării acestora în condițiile admise de lege;

iii. încadrării în valoarea estimată a achiziției, inclusiv sub aspectul analizării posibilității disponibilizării de fonduri suplimentare pentru îndeplinirea contractului respectiv, cu respectarea prevederilor normelor de aplicare a legislației în domeniul achizițiilor publice;

iv. asigurării că prețul propus sau componente ale acestuia nu este/sunt neobișnuit de scăzut/scăzute în raport cu ce urmează a fi prestat/executat astfel încât să nu se poată asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini.

Prin urmare, autoritatea contractantă are obligația de a verifica îndeplinirea condițiilor de participare cu respectarea strictă a propriilor cerințe stipulate în cadrul documentației de atribuire, orice altă cerință sau condiție impusă operatorilor economici excede propriilor reguli stabilite.

În realitate, prin solicitările de clarificări cu privire la prețul acestui articol, autoritatea contractantă nu solicită explicații privind necorelări, erori sau cerințe ale documentației și nici nu învinuiește contestatoarea de ofertarea unor prețuri ne sustenabile, care ar periclita îndeplinirea corespunzătoare a contractului, ci, în mod absurd, i se impută de fapt aspectul că utilizează o valoare superioară a salariilor pentru a asigura

îndeplinirea lucrărilor. O atare apreciere sau chiar verificare nu poate sta la baza unei decizii de respingere, nefiind niciun temei de drept care să permită impunerea unor prețuri legale de referință pentru manoperă, simpla apreciere a comisiei neavând vreun temei legal.

Diferențele sesizate cu privire la justificarea de preț cerută, datorate cu precădere modalității de salarizare aplicată ce stau la baza articolului manoperă nu pot fi cenzurate de către autoritatea contractantă, cât timp nu se încalcă vreo dispoziție a actualului cadru legal.

Verificarea propunerilor financiare în ceea ce privește justificarea prețurilor, urmărește să prevină situațiile în care autoritatea atribuie contractul unui ofertant care nu este în măsură să îl execute în limitele pe care și le-a asumat prin ofertă din cauza, prețului nesustenabil al ofertei, dispoziția legală fiind edictată în favoarea autorităților contractante, pentru protejarea lor.

Capacitatea unui operator de a executa lucrarea la prețuri chiar mai scăzute decât cele ofertate este o dovadă în plus că propunerea financiară este sustenabilă și, în consecință, admisibilă, nicidecum inacceptabilă, răspunsul societății contestatoare fiind concludent.

Pe de altă parte, respingerea răspunsului ca fiind neconcludent și a ofertei ca fiind inacceptabilă aduce și o gravă atingere principiului proporționalității, care impune ca autoritățile să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite, iar atunci când este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, ar trebui să se recurgă la cele mai puțin constrângătoare (Hotărârea din 27 septembrie 2002, Tideland Signal/ Comisia, T-211/02, EU:T:2002:232).

Diferențele reținute de comisia de evaluare sunt nu doar lipsite de relevanță juridică asupra admisibilității ofertei, ci și derizorii, mai cu seamă prin prisma prețului întregului contract.

Sancțiunea excluderii ofertei din competiție este mult prea drastică, față de presupusa deficiență care a cauzat-o, motiv pentru care, prin aplicarea ei, se poate reține că autoritatea achizitoare s-a abătut de la principiul proporționalității, pe care era obligată să îl respecte.

În ceea ce privește dreptul autorității de a solicita clarificări, dispoziția legală este edictată în favoarea autorităților contractante, pentru protejarea lor, iar nu ca armă în mâna acelorași autorități de excludere de la licitații a anumitor ofertanți.

Contestatoarea susține că autoritatea contractantă a acționat sub imperiul unui formalism exagerat, atunci când a declarat oferta depusă ca fiind inacceptabilă raportat la motivele indicate în adresa de comunicare a rezultatului procedurii. Scopul solicitărilor de justificare a prețului nu ar trebui deturnat spre un formalism excesiv, dimpotrivă, această pârghie de control a autorității contractante ar trebui utilizată tocmai pentru a avea o imagine, cât mai fidelă a posibilității îndeplinirii obligațiilor asumate de către ofertanți.

II.3 Anularea procedurii este nelegală. Crearea unor circumstanțe artificiale de anulare a procedurii

Deși autoritatea contractantă menționează în cuprinsul adresei de comunicare art. 134 alin. (5), raportat la art. 137 alin. (1) privind

respingerea ofertei ca inacceptabilă, iar în hotărârea privind anularea procedurii se indică art. 212 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016, aceste mențiuni nu pot justifica măsura anulării procedurii dispusă în mod abuziv.

De asemenea, contestatoarea învederează Consiliului faptul că autoritatea contractantă a procedat deja la inițierea unei noi proceduri de atribuire a contractului de achiziție publică (anunț simplificat de participare nr. SCN1155798/12.11.2024), fără a aștepta împlinirea termenului de formulare a contestației împotriva actelor din prezenta procedură (cale de atac/termen de altfel nemenționat(ă), nici în cuprinsul adresei de comunicare a rezultatului), respectiv fără a lua în considerare dreptul contestatoarei de a contesta actele autorității, fapt ce denotă intenția autorității contractante de a elimina din cadrul procedurii singura ofertă admisibilă, și pe cale de consecință, de a anula procedura de atribuire.

Prin adresa nr. 32904/18.11.2024, înregistrată la CNSC cu nr. 74481/19.11.2024, ... transmite punctul său de vedere cu privire la contestația formulată de către ....., solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată.

Autoritatea contractantă susține că la data deschiderii ofertelor, a fost depusă o singură ofertă, de către .....

În îndeplinirea atribuțiilor care îi revin, comisia de evaluare, a procedat la analiza și evaluarea ofertelor depuse. Astfel, după deschiderea ofertelor, încheierea procesului verbal de vizualizare a ofertelor nr. 27004/23.09.2024, verificarea informațiilor cuprinse de ofertanți în DUAE prezentate și a documentelor care-l însoțesc, evaluare cuprinsă în procesul verbal nr. 28792 din 10.10.2024, s-a trecut la analiza și evaluarea propunerilor tehnice, în raport cu cerințele minime din caietul de sarcini pe baza informațiilor prezentate în propunerea tehnică, iar rezultatul evaluării se regăsește în procesul verbal nr. 28811 din data 10.10.2024, care sunt parte a dosarului achiziției.

Întrucât oferta depusă s-a calificat pentru etapa de evaluare financiară, comisia de evaluare a procedat la decriptarea prețului și la analiza și evaluarea propunerii financiare.

Comisia de evaluare a considerat necesară justificarea unor elemente/ articole de deviz, precum și a manoperei medii prezentate, de 49,54 lei/oră.

Astfel, a transmis ofertantului, prin intermediul SEAP, solicitarea de clarificări nr. 29329/16.10.2024, care a avut ca termen de răspuns data de 21.10.2024.

Ofertantul a răspuns în termen, prezentând analize de preț pentru materialele din producție proprie, precum și oferte ferme de la furnizori pentru celelalte categorii de materiale al căror preț a fost solicitat prin calificare.

Dacă în ceea ce privește justificarea cu documente și analize detaliate a prețurilor la materialele cuprinse în propunerea financiară, ofertantul a fost foarte cooperant, în ceea ce privește argumentarea manoperei prezentate, lucrurile nu au mai stat la fel.

Astfel, ofertantul s-a rezumat la simpla frază *„în ceea ce privește nivelul de salarizare, facem precizarea că valoarea de 49,54 lei/oră s-a stabilit ca medie a salariilor, constituită dintr-o parte fixă, respectiv salariul de încadrare și o parte variabilă reprezentată din prime, prin care se confirmă faptul că salariul pentru personalul de execuție este mai mare decât cel minim pe economie la data depunerii ofertelor.”*

Ofertantul nu a depus niciun document care să justifice manopera orară prezentată.

Autoritatea contractantă face precizarea că ofertele depuse în cadrul procedurilor de achiziție reprezintă angajamente asumate de ofertanți în scopul realizării obiectului contractului, astfel prețul (calculat în baza unor salarii care trebuie să respecte prevederile legale) nu este un element pur formal al ofertei, ci reprezintă un element esențial al propunerii tehnice și financiare a cărui realitate și sustenabilitate trebuie verificată de comisia de evaluare, în baza respectării principiilor asumării răspunderii, nediscriminării, utilizarea eficientă a fondurilor și confirmate de ofertanți prin documentele înaintate autorității contractante.

Autoritatea contractantă, prin comisia de evaluare are obligația de a clarifica legalitatea oricărui preț suspect ofertat, anterior luării unei decizii în privința ofertei.

Comisia de evaluare a considerat necesar să solicite lămuriri suplimentare în ceea ce privește manopera prezentată, transmițând o nouă solicitare de clarificări ofertantului, tot prin intermediul SEAP, respectiv adresa nr. 30014/ 22.10.2024.

Termenul de răspuns la solicitarea de clarificări a fost stabilit pentru data de 25.10.2024.

La transmiterea solicitării, comisia de evaluare a ținut cont de prevederile îndrumării ANAP privind evaluarea propunerilor financiare din punct de vedere al elementelor de preț (cazul contractelor de lucrări) care precizează clar, faptul că: pentru justificarea nivelului de salarizare a personalului ofertantului, se pot prezenta contracte individuale sau colective de muncă, contracte de prestări servicii sau orice alte documente oficiale care să ateste nivelul tarifelor pentru resursa umană, prezentate în oferte, ofertantul având obligația de a lua în calcul toate taxele și impozitele aplicabile conform legislației în vigoare, luându-se în considerare nivelul acestor taxe și impozite de la data depunerii ofertelor sau, dacă este cazul, nivelul taxelor și impozitelor ce urmează a intra în vigoare pe durata estimată de execuție a contractului, dacă acest nivel este deja aprobat oficial la momentul depunerii ofertelor.

Ofertantul a transmis răspunsul său, nr. 1412/25.10.2024, în care a precizat că deși a participat în luna aprilie 2024 la o altă procedură simplificată organizată de ....., în cadrul căreia a prezentat o manoperă de 34,66 lei, consideră că nu se poate face o comparație între cele două proceduri, acestea fiind de complexitate diferită, iar la stabilirea tarifului mediu orar se ține cont de tipul lucrărilor necesare realizării fiecărui contract în parte. Pe de altă parte, la evaluarea ofertei, a menționat ofertantul, s-a ținut cont și de momentul la care se vor executa lucrările contractului, respectiv în anul 2025.

Comisia de evaluare a analizat răspunsul transmis de ofertant și a constatat că :

-întreaga bază de calcul și documentul prezentat un extras denumit, ștat de plată prin care ofertantul ajunge la o medie tarif funcție de 47,18 lei/oră, se referă la luna septembrie 2024. Autoritatea contractantă precizează că depunerea ofertelor a avut loc la data de 23.09.2024, iar prețurile care se iau în calcul la depunerea ofertei trebuie să fie valabile la data depunerii ofertei, deci cel mai târziu luna anterioară, luna august 2024.

Pentru majorarea salarială de 5% pe care ofertantul menționează că intenționează să o aplice în anul 2025, nu depune niciun document, se rezumă la a afirma că „de asemenea, precizăm că pentru anul 2025, pentru costul cu personalul s-a bugetat o creștere a salariilor de aproximativ 5%.”

Or, oferta trebuie să aibă caracter ferm și ea nu poate fi întemeiată pe afirmații și supoziții ale ofertantului, acesta trebuie să fie în măsură să justifice prin documente componentele prețului prezentat.

De asemenea, referitor la afirmația că „nu se poate face o comparație între cele două proceduri, acestea fiind de complexitate diferită, iar la stabilirea tarifului mediu orar se ține cont de tipul lucrărilor necesare realizării fiecărui contract în parte, aceasta nu poate fi agreată de către comisie, întrucât lucrarea de față este realizarea unei punți pietonale, pentru care ofertantul utilizează personal ca la lucrarea executată anterior, începând cu luna aprilie 2024, cu aceleași funcții de asfaltator/dulgher/mașinist/necalificat/zidar pentru care media manoperei orare utilizate a fost de 34,66 lei/oră.

Ca urmare a celor prezentate, comisia de evaluare nu a considerat că răspunsurile transmise de ofertant sunt de natură să justifice manopera de 49,54 lei/oră prezentată în ofertă, dar, contrar celor afirmate în conținutul contestației de ofertant, că autoritatea contractantă a dorit să creeze circumstanțe artificiale de anulare a procedurii de atribuire, nu a procedat imediat la respingerea ofertei ..... ci având în vedere faptul că în cadrul procedurii acesta a fost singurul ofertant (deci nu se poate considera ca i-ar crea acestuia vreun avantaj prin solicitarea de clarificări suplimentare pe aceeași speță), a decis să solicite o nouă clarificare.

A fost transmisă adresa nr. 30648/29.10.2024, cu termen de răspuns 01.11.2024, prin care s-a solicitat:

„Comisia de evaluare a analizat răspunsul dvs. nr.1412/25.10.2024, iar din documentele prezentate, nu reiese clar justificarea manoperei medii orare prezentate în oferta financiară.

De exemplu, întrucât depunerea ofertelor a avut loc în data de 23.09.2024, documentele prezentate pentru justificarea prețurilor trebuie să fie aprobate oficial anterior acestei date, respectiv contracte individuale sau colective de muncă, extras REVISAL, documente justificative pentru majorarea salariilor pentru anul 2025.”

Ofertantul nu a contestat faptul că i s-au solicitat clarificări suplimentare, de altfel, în încheierea răspunsurilor sale, ofertantul a

menționat că „vă asigurăm de întreaga noastră considerație și vă stăm la dispoziție pentru alte eventuale clarificări și completări în scopul verificării și confirmării celor declarate,” chiar dacă în contestația prezentă, afirmă că solicitările au fost „excesive.”

Astfel, contestatoarea a procedat la transmiterea răspunsului nr. 1453/ 01.11.2024, în care, a prezentat salariile brute în perioada octombrie 2023-august 2024. Media salariului fix este de 32,26 lei/oră, în timp ce cu partea variabilă, prime acordate în această perioadă, manopera media ajunge la 44,46 lei/oră. De asemenea, a prezentat Declarațiile 112 și Decizia asociatului unic din 30.08.2024, de majorare a salariilor cu 5% în anul 2025.

Față de cele prezentate, comisia de evaluare, a considerat următoarele: ofertantul a prezentat documente și calcule din care reiese clar, faptul că baza de calcul a manoperei orare medii ar fi trebui să fie media calculată de 44,46 lei/oră, la care dacă se aplică procentul de majorare de 5%, rezultă o manoperă medie de 46,68 lei/oră, valabilă la data depunerii ofertelor, 23.09.2024.

Aceasta este manopera 46,68 lei/oră, care ar fi trebuit cuprinsă în devizul ofertă al lucrării de realizare punte pietonală, ci nicidecum manopera de 49,54 lei/oră pe care a ofertantul prezentat-o de fapt, și care nu este corectă atât timp cât nu a putut fi justificată.

În concluzie, având în vedere faptul că manopera medie orară are implicații majore în prețul total al propunerii financiare, comisia de evaluare a considerat că dacă ofertantul ar fi utilizat manopera orară justificată de 46,68 lei/oră, ci nu cea de 49,54 lei, prețul total al ofertei ar fi fost mult redus.

Chiar dacă așa cum precizează ofertantul în contestație, oferta sa nu a prezentat un preț neobișnuit de scăzut și nu ar fi trebuit ca autoritatea contractantă să purceadă la verificări, ... precizează că legislația în vigoare prevede că orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie să fie rezultatul unei evaluări temeinice, sub toate aspectele acesteia și cu documente din care reiese întocmai modalitatea de compunere a tarifelor și a prețurilor. Procedurile de achiziție publică nu trebuie viciate prin propunerea de prețuri care nu au suport legal, fapt pentru care autoritatea contractantă are obligația să se asigure că toate ofertele declarate admisibile sunt sustenabile din punct de vedere financiar și sunt întocmite cu respectarea tuturor legilor, normativelor și standardelor în vigoare.

Autoritatea contractantă, luând decizia de respingere ca inacceptabilă a singurei oferte prezentate în cadrul procedurii de atribuire, decizie comunicată ofertantului prin adresa nr. 31592/05.11.2024, susține că a procedat corect la anularea procedurii de atribuire, întrucât, conform art. 212 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 respectiv pct. a) , nu a fost depusă nicio ofertă admisibilă.

Față de cele prezentate, ... solicită respingerea contestației depuse de .....

Prin adresa fără număr de înregistrare la emitent, înregistrată la CNSC sub nr. 77282/02.12.2024, ... a transmis Consiliului o copie a dosarului achiziției în format electronic.

..... a transmis, în original, recipisa de consemnare nr. 210770899/1, eliberată de CEC BANK Sucursala Ploiești la data de 15.11.2024, din care rezultă consemnarea cauțiunii în valoare de 59.743,07 lei.

Din înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarea situație de fapt:

În calitate de autoritate contractantă, ...a inițiat o procedură simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect „Servicii de proiectare (întocmire D.T.A.C., P.T.E., D.T.O.E, verificare PTE+DE), Asistența tehnică din partea proiectantului și Execuție lucrări aferente proiectului CONSTRUIRE PUNTE PIETONALĂ HALTA BREAZA NORDCARTIER PODU CORBULUI ORAȘ BREAZA, JUD. PRAHOVA”, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. SCN1151908/22.08.2024.

Conform anunțului de participare și a documentației de atribuire, criteriul de atribuire este „cel mai bun raport calitate-preț”, iar valoarea estimată a contractului este de 2.987.153,45 lei fără TVA.

Analizând conținutul contestației, Consiliul constată că operatorul economic ..... este nemulțumit de evaluarea realizată de autoritatea contractantă și solicită cele indicate în partea introductivă.

Decizia de respingere a fost comunicată prin adresa nr. 31592 din 05.11.2024, încărcată în SEAP în data de 06.11.2024. Autoritatea a justificat respingerea ofertei pe motivul că manopera **medie orară de 49,54 lei** prezentată în propunerea financiară nu ar fi fost susținută prin răspunsurile oferite la clarificări.

Se argumentează astfel:

„Comisia de evaluare a observat faptul că, în propunerea financiară, ați prezentat o manoperă medie orară de 49,54 lei, care nu poate fi justificată prin răspunsul la clarificările care v-au fost solicitate în cadrul evaluării.

Comisia a analizat documentele transmise prin cele trei răspunsuri la solicitările de clarificări și a constatat următoarele:

- Din calculele prezentate, nu rezultă baza de calcul la care, aplicându-se majorarea de 5%, să se ajungă la manopera medie orară prezentată în ofertă, de 49,54 lei.
- Singura valoare la care, aplicând majorarea de 5% stabilită pentru anul 2025, se ajunge este cea calculată și prezentată de dumneavoastră în răspunsul la clarificări din data de 25.10.2024, pentru luna septembrie 2024. Această bază de calcul nu poate fi acceptată, deoarece pentru justificarea nivelului de salarizare a personalului ofertantului trebuie să fie prezentate datele valabile la data depunerii ofertelor, respectiv 23.09.2024.”

Atribuirea contractului a fost reluată, prin publicarea unui anunț de participare simplificat în SEAP. Totodată, prezenta procedură de atribuire contestată a fost anulată prin **adresa nr. 31589 din 05.11.2024**, iar Autoritatea Contractantă a anunțat că aceasta va fi reluată prin publicarea unui nou anunț de participare simplificat în SEAP.

Contestatoarea consideră aceste decizii ca fiind nelegale și neîntemeiate, adoptate cu încălcarea dispozițiilor legale și a principiilor

fundamentale ale achizițiilor publice, precum transparența, proporționalitatea și tratamentul egal al ofertanților.

Consiliul constată că operatorul economic a furnizat răspunsuri clare și documentate la toate cele trei solicitări de clarificări. Astfel, prin răspunsurile nr. 1412/2024 din 25.10.2024, nr. 1453/2024 din 01.11.2024 și cele anterioare, contestatoarea a oferit detalii relevante și documente justificative pentru fundamentarea manoperei medii orare de 49,54 lei.

Adresa nr. 1412/2024 din 25.10.2024:

Contestatoarea a explicat în detaliu politica salarială aplicată, arătând că aceasta este dinamică și că nivelul salarial este superior salariului minim reglementat de OUG nr. 93/2023.

S-au prezentat:

- **statistici salariale** pentru diferite categorii de personal (ex. asfaltator, dulgher, mașinist, zidar);
- **analiza componentelor salariale**, incluzând salariul brut de încadrare și partea variabilă sub formă de prime, cu exemple concrete.

De asemenea, contestatoarea a subliniat diferența de complexitate între procedura actuală și alte proceduri anterioare la care a participat, demonstrând că aceste diferențe justifică valoarea tarifului mediu orar de 49,54 lei.

Adresa nr. 1453/2024 din 01.11.2024:

Contestatoarea a oferit clarificări suplimentare, anexând:

- **extrase din Revisal** care detaliază partea fixă a salariilor pentru fiecare funcție;
- **analize salariale pe perioade** relevante, care confirmă evoluția și creșterea tarifului mediu orar;
- **declarațiile 112**, care reprezintă documente oficiale pentru susținerea cheltuielilor salariale.

Contestatoarea a demonstrat că tariful mediu de 49,54 lei a fost calculat corect, reflectând atât partea fixă, cât și partea variabilă a salariilor. În plus, a anexat documente care atestă bugetarea creșterilor salariale pentru anul 2025, în conformitate cu politica salarială internă aprobată prin decizia asociatului unic.

În ceea ce privește manopera medie orară dintr-o procedură anterioară (34,66 lei), Consiliul subliniază că manopera dintr-o procedură anterioară nu poate fi utilizată ca reper în prezenta procedură, având în vedere diferențele clare de complexitate și context. Contestatoarea a justificat, prin documente și explicații relevante, faptul că lucrările din cadrul acestei proceduri sunt mai complexe, iar tariful reflectă aceste cerințe sporite.

Prin solicitările sale de clarificări, autoritatea contractantă a încălcat principiile transparenței și proporționalității prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea 98/2016. Solicitările suplimentare de documente, care depășesc cerințele din documentația de atribuire, reprezintă un formalism excesiv, fără relevanță reală pentru viabilitatea ofertei. Jurisprudența din domeniu arată că scopul solicitărilor de clarificări este de a înțelege oferta, nu de a elimina ofertanții pe motive artificiale.

Diferențele invocate de autoritate (ex. utilizarea datelor din luna septembrie 2024) sunt irelevante din punct de vedere economic și nu influențează viabilitatea financiară a ofertei.

Decizia de respingere este și disproporționată în raport cu impactul real al justificărilor oferite de contestatoare.

Conform art. 136 alin. (4) din HG 395/2016, oferta depusă de contestatoare nu intră în categoria prețurilor neobișnuit de scăzute, deoarece valoarea propusă este practic aproape egală cu valoarea estimată a contractului (prețul ofertat de contestatoare a fost de **2.986.631,87 lei fără TVA**, comparativ cu valoarea estimată a contractului, de **2.987.153,45 lei fără TVA**). Aceasta demonstrează viabilitatea financiară a ofertei și justifică încadrarea în limitele stabilite prin documentația de atribuire.

Contestatoarea a demonstrat că oferta depusă este solid fundamentată, iar justificările privind manopera medie orară sunt clare și relevante. Documentele furnizate, inclusiv răspunsurile la clarificări, sunt conforme cu cerințele legale și nu lasă loc îndoielii privind viabilitatea financiară a propunerii.

Atâta timp cât ofertantul a demonstrat susținerea manoperei, de 49,54 lei/oră, nu sunt motive de a declara răspunsul neconform.

Susținerile achizitorului, că dacă s-ar fi ofertat 46,68 lei/oră, prețul total al ofertei ar fi fost mult redus, nu demonstrează neconcludența răspunsului. Atâta timp cât prin ofertă operatorul economic s-a angajat că va plăti manopera de 49,54 lei, autoritatea contractantă nu poate respinge oferta. O problemă ar fi fost dacă ofertantul ar fi propus o valoare nejustificat de scăzută a prețului ofertei, respectiv a manoperei, sub minimul stabilit prin legislația aplicabilă. Or, din moment ce ofertantul va plăti mai mult decât minimum, decizia de respingere a ofertei sale este nelegală.

Prin urmare, decizia de anulare a procedurii este, și ea, nelegală. Achizitorul a anulat procedura de atribuire în temeiul art. 212 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016, pentru că nu a fost depusă nicio ofertă admisibilă. În cazul de față, Consiliul constată că acest motiv nu este incident, iar măsura anulării procedurii este nelegală, fiind luată cu încălcarea principiilor fundamentale ale achizițiilor publice.

Art. 212 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 prevede în mod limitativ cazurile în care autoritatea contractantă poate anula o procedură de atribuire, acestea fiind:

- dacă nu a fost depusă nicio ofertă/solicitare de participare sau nicio ofertă admisibilă (lit. a);
- dacă au fost depuse oferte admisibile care nu pot fi comparate din cauza modului neuniform de abordare a soluțiilor tehnice și/sau financiare (lit. b);
- dacă încălcări ale prevederilor legale afectează procedura de atribuire sau dacă este imposibilă încheierea contractului (lit. c).

În speță, autoritatea contractantă a invocat art. 212 alin. (1) lit. a) pentru a justifica anularea procedurii, însă acest motiv nu este aplicabil, deoarece a fost depusă o ofertă admisibilă, susținută de justificări clare și

documentate. Respingerea ofertei contestatoarei ca inacceptabilă este nelegală, astfel că procedura nu se afla în situația prevăzută de art. 212 alin. (1) lit. a).

Autoritatea contractantă a creat în mod artificial premisele anulării procedurii prin respingerea ofertei sale pe motive nejustificate.

Această conduită contravine dispozițiilor art. 146 alin. (2) din HG nr. 395/2016 (2) Autoritatea contractantă nu are dreptul să adopte nicio măsură cu scopul de a întârzia nejustificat procesul de evaluare a ofertelor, sau de a crea circumstanțe artificiale de anulare a procedurii de atribuire, o asemenea abordare fiind considerată o încălcare a principiului asumării răspunderii prevăzut la art. 2 alin. (2) din Lege, care interzic autorității contractante să adopte măsuri care să creeze circumstanțe artificiale de anulare a procedurii. De asemenea, o astfel de conduită încalcă principiul asumării răspunderii, prevăzut la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

În plus, autoritatea a inițiat o nouă procedură de atribuire înainte de expirarea termenului legal pentru formularea contestației, fără a lua în considerare dreptul legal al contestatoarei de a ataca actele procedurii.

Consiliul reține că anularea procedurii nu este susținută de un motiv concret, ferm, real și obiectiv. Decizia de respingere a ofertei contestatoarei este nelegală, ceea ce conduce la concluzia că nu există niciun temei legal pentru anularea procedurii. Autoritatea contractantă a utilizat această măsură ca un pretext pentru a exclude ofertantul și a relua procedura în alte condiții.

Așadar, decizia autorității contractante de a anula procedura de atribuire este nelegală, fiind adoptată fără respectarea cerințelor legale și a principiilor fundamentale ale achizițiilor publice. Consiliul va admite contestației și va anula adresa de anulare a procedurii, cu obligarea autorității de a relua procedura de atribuire de la etapa evaluării ofertei, în conformitate cu prevederile legale.

Având în vedere cele expuse, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, Consiliul va admite, contestația formulată de ..... în contradictoriu cu ..... și va obliga autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei, potrivit considerentelor prezentei decizii și a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, să reevalueze ..... Va anula raportul proceduri și actele subsecvente inclusiv adresa de anulare a procedurii.

Prezenta decizie va fi obligatorie pentru părțile cauzei potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Împotriva prezentei decizii se va putea formula plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate potrivit prevederilor art. 29 și 32 din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Pentru aceste motive,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

CONSILIUL DECIDE:

Admite, contestația formulată de ..... în contradictoriu cu .....) și obligă autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei, potrivit considerentelor prezentei decizii și a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice să reevalueze oferta ..... Anulează raportul proceduri și actele subsecvente inclusiv adresa de anulare a procedurii.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.

PREȘEDINTE, **MEMBRU,** **MEMBRU,**

Redactat în 4 exemplare originale, conține 16 pagini.